

LE «LEGGI-PROVVEDIMENTO»

Matteo Losana

SOMMARIO: 1. L'ambiguità dell'espressione «legge-provvedimento». – 2. Le «leggi-provvedimento» come l'insieme delle leggi «personali», «concrete» e meramente «esecutive». Critica. – 3. Le «leggi-provvedimento» come una tipologia di leggi caratterizzanti la (sola) forma di stato sociale. Critica. – 4. Le «leggi-provvedimento» come una tipologia di leggi vietate dalla Costituzione. Critica. – 5. L'ammissibilità delle «leggi-provvedimento». Una ridefinizione del problema. – 6. Il carattere non scientifico, bensì ideologico, dell'espressione «legge-provvedimento».

1. L'ambiguità dell'espressione «legge-provvedimento».

L'espressione «legge-provvedimento» è comunemente utilizzata sia dalla giurisprudenza costituzionale (risalente e recente)¹, sia dalla dottrina (anch'essa risalente e meno recente)² al fine di indicare una classe di leggi caratterizzate da un contenuto specifico e puntuale. L'espressione è peraltro utilizzata anche da taluni organi tecnici costituiti presso il Parlamento: l'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, nel redigere il *Rapporto annuale sullo stato della legislazione*, ritiene le «leggi-provvedimento» una particolare tipologia di leggi approvata dal parlamento (al pari

¹ Cfr. Corte costituzionale sentenze: n. 60/1957, punto n. 3 del considerato in diritto; n. 3/1958; n. 204/1981, punto n. 2 del considerato in diritto; n. 63/1995, punto n. 3 del considerato in diritto; 492/1995, punto n. 2 del considerato in diritto; n. 429/2002, punto n. 2 del considerato in diritto; n. 267/2007, punto n. 4 del considerato in diritto; n. 241/2008, punto n. 6.4. del considerato in diritto; n. 94/2009, punto n. 7.6. del considerato in diritto; n. 137/2009, punto n. 2 del considerato in diritto; n. 48/2010, punto n. 4 del considerato in diritto; n. 270/2010, punto n. 7.2. del considerato in diritto (in cui, invero, si parla di «norma-provvedimento»); n. 289/2010, punto n. 3.1. del considerato in diritto; n. 20/2012, punto n. 1 del considerato in diritto.

² Secondo S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007, 50, l'espressione in commento è utilizzata, per la prima volta, nel saggio di F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Società editrice libraria, Milano, 1907, III, 94. L'espressione, come noto, ha poi dato il titolo ad alcune classiche monografie C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1969. La medesima espressione peraltro suggerisce ancora oggi il titolo di saggi – cfr., ad esempio, G.U. Rescigno, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, Relazione esposta al 53° convegno degli studi amministrativi di Varenna – 22 settembre 2007, in *Dir. Pubbl.*, fasc. 2, 319 e segg. – oppure l'intitolazione di paragrafi in studi monografici dedicati al sistema delle fonti – cfr., ad esempio, F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, Parte II, sez. I, par. n. 7 e par. n. 9.

delle leggi istituzionali, delle leggi di settore, delle leggi intersettoriali, delle leggi di manutenzione normativa, delle leggi di bilancio e, almeno negli ultimi rapporti, delle leggi di abrogazione generale)³. L'espressione «legge-provvedimento» – a prescindere dal suo significato intuitivo di legge «del caso concreto» – appare, ancora oggi, un'espressione dal significato incerto. Da una rapida rassegna dei saggi e dei lavori monografici dedicati all'argomento, emerge come l'espressione sia utilizzata in almeno tre diversi significati:

- (i) molto spesso essa è utilizzata, in senso descrittivo, in un significato prossimo a quello intuitivo richiamato in precedenza; e cioè al fine di indicare le leggi che – discostandosi dal modello ideale di legge affermatosi nello stato liberale di diritto – non contengono norme «generalali» e «astratte», bensì prescrizioni personali e concrete (in questo senso l'espressione allude a un particolare modo di essere di taluni atti legislativi);
- (ii) altre volte l'espressione è utilizzata, ancora in senso descrittivo, al fine di indicare il modello di legge caratterizzante la forma di Stato sociale (in questo senso essa allude a un particolare modo di essere della funzione legislativa);
- (iii) altre volte ancora l'espressione è utilizzata, in senso prescrittivo, al fine di indicare le leggi che – proprio per il loro carattere personale e concreto – sarebbero vietate dalla Costituzione (in questo senso essa allude a una particolare patologia di taluni atti legislativi).

Le considerazioni che seguono vogliono muovere una critica a questi tre significati, mettendone in luce il carattere prevalentemente ideologico.

2. Le «leggi-provvedimento» come l'insieme delle leggi «personali», «concrete» e meramente «esecutive». Critica.

Nel suo primo significato descrittivo, l'espressione «legge-provvedimento» è utilizzata per indicare l'insieme delle leggi che difetterebbero dei requisiti della «generalità» e dell'«astrattezza».

Alcuni esempi. Nell'apertura del suo lavoro monografico, Mortati individua nella concretezza dei soggetti individuati dalla legge, oppure della situazione regolata, l'elemento comune alle «leggi-provvedimento»: «concretezza che, però, – precisa subito l'Autore – nell'uno nell'altro caso, darebbe luogo ad un'alterazione della funzione tipica della legge, contrassegnata dalla contemporanea presenza dei tre requisiti della *generalità*, dell'*astrattezza*, della *stabilità*»⁴. Nel manuale sulle fonti, Zagrebelsky – nell'illustrare le nuove funzioni della legge all'epoca dello «stato sociale di diritto» – definisce «leggi-provvedimento» le leggi che «si distinguono dalle leggi-norma classiche (le quali contengono regole impersonali e atemporal), perché intendono provvedere in situazioni caratterizzate dalla determinatezza dei soggetti e dalla concretezza della situazione. In qualche misura, queste leggi

³ Il Rapporto è consultabile – dal 1998 – sul sito della Camera dei Deputati all'indirizzo internet www.camera.it.

⁴ Così C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, cit., 5, corsivo aggiunto.

si presentano carenti di *generalità* e *astrattezza*»⁵. In apertura di una recente voce enciclopedica, si può altresì leggere che ««il «tipo» di «legge-provvedimento» ricorre qualora una legge disciplini in modo puntuale e concreto una fattispecie. In particolare, a quello che, nella tradizione, è stato inteso come il contenuto tipico dell'atto legge, ossia *generalità* e *astrattezza*, se ne sostituisce uno che è proprio dell'azione amministrativa»⁶. Seppur con riferimento a leggi regionali con cui si è approvato il calendario venatorio annuale, analoga definizione è rintracciabile anche nella giurisprudenza costituzionale: «si tratta – osserva la Corte – di tipiche leggi-provvedimento, in quanto le disposizioni che esse contengono sono prive di *astrattezza* e *generalità*, e sono destinate ad esaurire i propri effetti contingenti con lo spirare della stagione di caccia»⁷. Conseguentemente, sono comunemente indicate come «leggi-provvedimento» quelle che «incidono su un numero molto limitato di destinatari», oppure hanno «un contenuto particolare concreto»⁸.

Analizzando gli esempi proposti dalla dottrina e schematizzando classificazioni invero molto più complesse, si può dire che sono state individuate tre figure generali di «legge-provvedimento» (concettualmente distinguibili). Le tre figure generali si caratterizzano per il requisito ritenuto, di volta in volta, mancante (la «generalità», l'«astrattezza» oppure la capacità di «innovare» l'ordinamento giuridico). È bene precisare che la dottrina, nel classificare le «leggi-provvedimento», tende spesso a non distinguere rigorosamente il difetto di «generalità» dalla mancanza di «astrattezza», ritenendo il primo una conseguenza della seconda (una legge destinata a regolare un singolo caso, infatti, si rivolge spesso a un numero chiuso di destinatari)⁹. Da un punto di vista concettuale, la distinzione può comunque essere mantenuta. Prescindendo dagli esiti cui la distinzione conduce, talvolta effettivamente sovrapponibili, «generalità» e «astrattezza» sono tradizionalmente indicate quali caratteristiche distinte: le norme generali sono «universali rispetto al destinatario», quelle astratte sono invece «universali rispetto all'azione»¹⁰.

(a) Innanzitutto, vi sono le leggi che, derogando al requisito della «generalità», si rivolgono a singoli individui («leggi personali»)¹¹. L'ampiezza della classe di leggi in commento non sembra peraltro

⁵ Così G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, cit., 156, corsivo aggiunto.

⁶ Così A. Sarandrea, *Legge-provvedimento*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 3430, corsivo aggiunto.

⁷ Così Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 2012, punto n. 5.1. del considerato in diritto, corsivo aggiunto.

⁸ Le espressioni sono tratte dalla sentenza della Corte costituzionale, n. 270 del 2010, punto n. 7.2. del considerato in diritto.

⁹ Per una trattazione congiunta dei due requisiti cfr. C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, cit., 3 e segg.

¹⁰ Al riguardo cfr. N. Bobbio, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993, 148.

¹¹ Su questa tipologia di «leggi-provvedimento» cfr. C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, cit., 4 e segg.; S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, cit., 172 e segg.

condivisa. Alcuni Autori, distinguendo tra norme eccezionali e norme singolari – sembrano ritenere personali le sole leggi contenenti norme *singolari*, riguardanti cioè un solo soggetto oppure un solo caso concreto: «dai rilievi svolti – è stato osservato – l'unica accezione da accogliere dell'espressione «norma singolare» è quella di norma del caso singolo «che riguardi un solo soggetto, un solo oggetto, un solo caso»»¹² (leggi personali in senso stretto). In questa prospettiva – secondo la distinzione di Bobbio – sarebbero leggi «personali» quelle che non contengono comandi (generalì), bensì ordini (appunto personali)¹³.

Altri Autori sembrano, invece, ritenere personali anche quelle leggi che – pur non rivolte a un solo soggetto, bensì a una classe di soggetti – permetterebbero comunque una compiuta predeterminazione dei destinatari delle prescrizioni: «quello che rileva è [dunque] la determinatezza del soggetto cui le leggi hanno riguardo»¹⁴, indipendentemente dalle formule lessicali, anche universali, concretamente utilizzate (leggi personali in senso ampio oppure «leggi a basso tasso di generalità»). In questa prospettiva, sono state incluse nella classe in commento anche le «disposizioni transitorie, le quali, come per es. quelle contenute in leggi organiche sul pubblico impiego, dettino regole riferibili solo ai dipendenti in carica al momento della loro entrata in vigore»¹⁵.

¹² Così S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, cit., 172 che cita, sul punto, F. Modugno, *Norme singolari, speciali, eccezionali*, in *Enc. Dir.*, vol. XII, Giuffrè, Milano, 1964, 511.

¹³ Sulla distinzione tra comandi e ordini cfr. N. Bobbio, *Teoria generale del diritto*, cit., 148-149. Un esempio di questa tipologia può essere rappresentato dall'art. 5 della l. 25 gennaio 1982, n. 17, recante “*Norme di attuazione dell'art. 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete e scioglimento della associazione denominata Loggia P2*”. Questa legge, come noto, prima fornisce una definizione (generale) di «associazione segreta», come tale vietata dalla Costituzione (art. 1); poi individua il procedimento per lo scioglimento delle «associazioni segrete» (art. 3); infine (con il già menzionato art. 5) stabilisce essa stessa, in deroga al procedimento individuato, che «l'associazione segreta denominata «Loggia P2» è disciolta» (l'esempio è tratto da G.U. Rescigno, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, cit. 5, che avanza qualche dubbio sulla legittimità costituzionale di tale norma).

¹⁴ Così C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, cit. 5.

¹⁵ Così C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, cit. 6. L'inclusione nella classe in commento delle leggi rivolte a una classe, pur «chiusa», di soggetti rende i confini della categoria indubbiamente labili e difficilmente individuabili. Si pensi, ad esempio, alle diverse leggi che attribuiscono benefici alle vittime di taluni eventi storici oppure reati oramai verificatisi oppure consumati (leggi anch'esse rivolte, senza ombra di dubbio, a una classe – appunto – chiusa di destinatari):

(i) la l. 8 agosto 1995, n. 340 – recante “*Estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica del 27 giugno 1980*” – il cui art. 1 stabilisce che «l'elargizione di cui all'art. 4 e l'opzione di cui all'articolo 5 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, si

(b) In secondo luogo vi sono leggi che, derogando questa volta al requisito dell'«astrattezza», disciplinano comportamenti non ripetibili oppure un particolare evento¹⁶ («leggi concrete»). Il tratto caratteristico di questa tipologia di leggi consiste nel fatto che la fattispecie regolata (il comportamento individuale oppure un evento) non sia comunque ripetibile nel tempo. La legge, utilizzando ancora le definizioni di Bobbio, non regola «un'azione-tipo (o una classe di azioni)»¹⁷. Essa disciplina, invece, comportamenti già tenuti e singoli eventi. Esempi di leggi «concrete» sono: quelle che disciplinano singoli eventi (ad esempio i mondiali di calcio oppure le Olimpiadi.¹⁸); le leggi «di approvazione» di precedenti atti amministrativi (ad esempio le leggi con cui sono stati approvati taluni piani sanitari regionali¹⁹); le leggi regionali con cui è stato

applicano anche ai componenti le famiglie di coloro che hanno perso la vita in occasione del disastro aereo occorso il 27 giugno 1980 nella zona di Ustica all'aeromobile DC9 della società ITAVIA durante il volo di linea Bologna Palermo»;

(ii) la legge 31 marzo 1998, n. 70 – recante “*Benefici per le vittime della cosiddetta «banda della Uno bianca»*” – il cui art. 1, comma 1, stabilisce che «a favore delle vittime e dei superstiti dei delitti commessi dal gruppo criminale denominato «banda della Uno bianca» si applicano le disposizioni di cui agli articoli 1 e 4 della legge 20 ottobre 1990, n. 302» (e cioè una speciale elargizione);

(iii) il decreto legge 28 novembre 2003, n. 337, così come convertito dalla l. 24 dicembre 2003, n. 369 – recante, “*Disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero*” – il cui art. 1, comma 1, prevede che «alle famiglie delle vittime civili italiane degli attentati avvenuti a Nassiriya in data 12 novembre 2003, e ad Istanbul in data 15 novembre 2003, sono concessi la speciale elargizione di cui all'art. 4 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, e l'assegno vitalizio previsto dall'art. 2 della legge 23 novembre 1998, n. 407, e successive modificazioni, da corrispondere a decorrere dal primo giorno successivo alla data dell'evento, nonché il diritto al collocamento obbligatorio previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407, e successive modificazioni, e il beneficio delle borse di studio previsto all'art. 4, comma 1, della medesima legge, e successive modificazioni, nei limiti delle risorse ivi previste»; il successivo comma 1-bis del medesimo articolo prevede poi che «ai civili, cittadini italiani, che per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza degli eventi di cui al comma 1 abbiano riportato una invalidità permanente, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, e successive modificazioni [speciale elargizione]. Qualora l'invalidità permanente risulti non inferiore ad un quarto della capacità lavorativa si applicano, altresì, le disposizioni di cui al citato articolo 2 della legge n. 407 del 1998 [assegno vitalizio]».

¹⁶ Per questa tipologia di «leggi-provvedimento» cfr., in particolare, G.U. Rescigno, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, cit., 2; Id., *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi-provvedimento*, cit., 536 e segg.

¹⁷ Così N. Bobbio, *Teoria generale del diritto*, cit., 148.

¹⁸ Per questi esempi cfr. G.U. Rescigno, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, cit., 2.

¹⁹ Per questa tipologia di leggi cfr. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, cit., spec. 159.

approvato il calendario venatorio, relativo a una particolare annata²⁰. Rientrano, a nostro avviso, in questa classe tutte le leggi in qualche modo retroattive (sia le leggi di sanatoria, sia le leggi di interpretazione autentica²¹).

Le leggi in commento, è stato osservato, possono regolare un evento oppure un comportamento che, in assenza della «legge-provvedimento», ricadrebbe in una disciplina più generale, oppure disciplinare, per la prima volta, una fattispecie non ancora regolata²². Dal punto di vista degli effetti, non sembra facile cogliere qualche differenza tra le due tipologie: in entrambi i casi, infatti, si tratta di leggi che introducono nell'ordinamento – ora derogando a una precedente legge generale, ora innovando la legislazione vigente – una nuova disciplina. Si tratta, dunque, di leggi comunque «innovative». La differenza emerge, invece, ragionando a contrario: in difetto di una «legge-provvedimento» che deroga a una legge più generale, la fattispecie concreta è pur sempre regolata dall'atto amministrativo esecutivo della legge generale; in difetto di una «legge-provvedimento» innovativa in senso stretto, la medesima fattispecie è invece priva di ogni regolazione (sia questa legislativa oppure amministrativa). Per questa ragione si è proposto di indicare le «leggi-provvedimento» che derogano a una previgente disciplina generale con l'espressione «leggi in luogo di provvedimento»²³.

- (c) Da ultimo, vi sono le leggi che, non innovando direttamente l'ordinamento giuridico, si limitano ad «applica[re] rigorosamente» la legislazione vigente²⁴ («leggi esecutive»). Il loro effetto giuridico, si può quindi dire, non riguarda l'ordinamento giuridico, bensì direttamente la sfera

²⁰ Cfr. gli artt. 1 e 2 della l. Regione Abruzzo del 10 agosto 2010, n. 39, recante *Norme per la definizione del calendario venatorio regionale per la stagione venatoria 2010/2011*, peraltro dichiarati illegittimi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2012.

²¹ Su queste tipologie cfr. S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, cit., spec. 144 e segg.

²² Al riguardo cfr. G.U. Rescigno, *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi-provvedimento*, cit., 537.

²³ In questo senso cfr. G.U. Rescigno, *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi-provvedimento*, cit., 537 spec. note n. 18 e 19. In precedenza già A. Franco, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento*, cit., 1056. Sulla categoria delle «leggi in luogo di provvedimento» cfr., in particolare, R. Dickmann, *La Corte costituzionale chiarisce la propria giurisprudenza in materia di leggi di approvazione di provvedimenti amministrativi (Nota a Corte cost., sent. 23 giugno 2008, n. 241, e ord. 20 novembre 2008, n. 382)*, in *Foro Amm. CDS*, 2008, 2925 e segg.; Id., *Corte costituzionale e leggi in luogo di provvedimento*, in www.federalismi.it, 3.

²⁴ L'espressione è tratta da G.U. Rescigno, *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi-provvedimento*, cit., 538. Cfr., altresì, A. Franco, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento*, cit., 1057 il quale indica questa tipologia di leggi con l'espressione «leggi-provvedimento in senso stretto».

giuridica dei destinatari: le leggi in commento, infatti, lasciano immutato l'ordinamento, ma costituiscono, modificano oppure estinguono direttamente situazioni giuridiche soggettive. A prescindere dalla concreta possibilità di ipotizzare atti giuridici meramente esecutivi, si tratta, almeno da un punto di vista classificatorio, di leggi previste e interamente disciplinate da una precedente legge. Lo schema è il seguente: una «legge-madre» stabilisce che la sua attuazione avvenga non già per mezzo di un atto amministrativo, bensì per opera di una «legge-figlia»²⁵. Si tratta, quindi, di un complessivo *iter* legislativo in forza del quale un determinato procedimento teso all'adozione dell'atto regolativo della fattispecie concreta termina con un atto anch'esso legislativo. Le ragioni di questa tecnica legislativa – come osservato – possono essere varie: in primo luogo, sottrarre all'amministrazione la ponderazione degli interessi che l'adozione del provvedimento richiederebbe (trattenendo questo compito nella sfera politica); in secondo luogo, lasciare aperta la possibilità che, in ragioni di contingenti necessità, l'atto legislativo conclusivo del procedimento deroghi alla disciplina prevista dalla «legge-madre» (ipotesi che non sarebbe possibile qualora l'atto conclusivo del procedimento fosse un provvedimento amministrativo, comunque subordinato, in ragione del principio di legalità, alla legge)²⁶.

La classificazione illustrata si presta a qualche osservazione critica.

²⁵ Rientrano nella classe di leggi in commento:

(i) la l. della Regione Lombardia 29 aprile 1995, n. 39, recante, “*Piano territoriale di coordinamento del parco naturale di Montevicchia e della Valle del Curone*”, attuativa della precedente l. Regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86, recante, “*Piano generale delle aree protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale* (la Corte costituzionale, con la sentenza n. 225 del 1999, ha peraltro rigettato la questione di legittimità costituzionale riguardante le disposizioni delle menzionate leggi che prevedono l'approvazione, con legge, del “Piano territoriale di coordinamento”). La legge-madre è poi stata modificata dalla l. della Regione Lombardia del 28 febbraio 2002, n. 11, che prevede l'approvazione dei piani per mezzo di una deliberazione di Giunta (cfr. S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, cit., 162-163, nota n. 120).

(ii) La l. della Regione Abruzzo 5 aprile 2007, n. 6, recante “*Linee guida per la redazione del piano sanitario 2007/2009 – Un sistema di garanzie per la salute – Piano di riordino della spesa ospedaliera*”, attuativa della l. della Regione Abruzzo del 23 giugno 2006, n. 20, recante, “*Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione*” (la Corte costituzionale, con la sentenza n. 289 del 2010, ha peraltro rigettato la questione di legittimità costituzionale riguardante le norme della legge-figlia che provvedono direttamente alla ridefinizione dei posti letto fruibili nella Regione presso strutture pubbliche oppure private accreditate).

²⁶ Per queste osservazioni cfr. G.U. Rescigno, *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi-provvedimento*, cit., 538.

Innanzitutto, le categorie di leggi «personali» e «concrete» paiono oltremodo sfuggenti. Eccezion fatta per le leggi individuali e leggi che disciplinano un caso concreto (uniche leggi che sembrano mantenere una loro caratterizzazione specifica), stabilire, in base al solo contenuto della legge, quando questa sia «personale» oppure «concreta» pare piuttosto difficile, se non impossibile. La «generalità» e l'«astrattezza» sono caratteristiche graduabili e non assolute²⁷. Si può quindi apprezzare la «generalità» e l'«astrattezza» (e quindi *a contrario* la «personalità» e la «concretezza») di una legge unicamente raffrontandola con altre leggi assunte, sotto questo particolare profilo, come termine di paragone. Ciascuna legge, quindi, ben potrebbe presentarsi come «generale» e «astratta» rispetto a un'altra legge, ma «personale» e «concreta» rispetto a un'altra legge ancora. Il problema della «generalità» e dell'«astrattezza» delle leggi non è quindi un problema di contenuto, bensì di misura. Qual è dunque la misura, la soglia sotto la quale una determinata legge diventa, rispettivamente, «personale» e «concreta»? Sul punto la classificazione proposta non sembra fornire grande aiuto.

Così facendo, però, la stessa classificazione perde gran parte del suo carattere esplicativo. Se la soglia della «generalità» e dell'«astrattezza» fosse spostata verso l'alto e fatta coincidere, per ipotesi, con il significato massimo del principio di uguaglianza formale (intesa quale unica norma veramente «generale» e «astratta»), tutte le leggi potrebbero, paradossalmente, essere “etichettate” come «personali» oppure «concrete». Legiferare – si è, infatti, osservato – significa, per forza di cose, distinguere: «un diritto che non distinguesse situazione da situazione, e considerasse eguali tutte le situazioni non sarebbe un diritto difficilmente pensabile; ma [addirittura] sarebbe un diritto impensabile, perché non disporrebbe niente»²⁸. Viceversa, se la soglia della generalità e dell'astrattezza fosse spinta verso il basso e fatta coincidere, come detto, con le sole leggi individuali e “del singolo caso concreto”, ben poche leggi potrebbero essere definite come «personali» oppure «concrete». In buona sostanza, la classificazione proposta non spiega ciò che, invece, dovrebbe spiegare: quali leggi sono «leggi-provvedimento» e quali invece non lo sono.

Anche la classe delle leggi meramente «esecutive» merita qualche osservazione critica. Innanzitutto, la «novità» è anch'essa una caratteristica graduabile e non assoluta. Pertanto non sembra facile stabilire, per ciascuna disciplina regolata da una legge generale, la soglia, il limite sotto il quale la legge successiva diventa meramente esecutiva, priva cioè di alcun effetto innovativo. Al contrario, come dimostrato dalle teorie gradualistiche del diritto²⁹, la novità riguarda tutte le leggi e, più in generale, ogni atto giuridico adottato in conformità alle norme che disciplinano la sua produzione. In ogni caso,

²⁷ Cfr. G. Zagrebelsky, *Diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, Utet, Torino, 1998, 11. Sul punto cfr. già D. Donati, *I caratteri della legge in senso materiale*, Camerino, 1910, 14 e segg.

²⁸ Così C. Esposito, *La costituzione italiana. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1954, 26.

²⁹ Cfr. H. Kelsen, *General Theory of law and State*, Harvard University Press. Cambridge (Mass.), 1945, trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, prima ristampa VI ed., RCS Libri s.p.a., 37.

ammesso e non concesso che si possa comunque distinguere le leggi in base alla loro capacità innovativa, la classe delle leggi meramente esecutive, così come individuata in precedenza, non sembra omogenea rispetto alle precedenti classi di «leggi-provvedimento». Mentre il criterio – pur discutibile – per individuare le leggi «personali» e «concrete» riguarda, senz'altro, il contenuto delle leggi, il criterio per l'individuazione delle leggi [meramente] «esecutive» ci sembra invece riguardare il procedimento seguito per la loro adozione. Il tratto distintivo di queste leggi, come visto, è rappresentato dal complessivo *iter* legislativo che conduce alla loro adozione: e cioè un procedimento nel quale una legge prevede la propria esecuzione tramite un atto ancora legislativo. Se così è, ci sembra quantomeno improprio che nella classe delle «leggi-provvedimento» convivano *tipi* di leggi individuati con criteri non omogenei.

3. Le «leggi-provvedimento» come una tipologia di leggi caratterizzanti la (sola) forma di stato sociale. Critica.

Alcune ricostruzioni tendono a considerare le «leggi-provvedimento» una conseguenza, sul piano della produzione del diritto, della trasformazione della forma di stato liberale in forma di stato sociale³⁰. L'avvento delle costituzioni rigide e l'introduzione, nella Costituzione, di principi connessi alla realizzazione dello stato sociale, da un lato, e il progressivo pluralismo sociale, dall'altro, avrebbero comportato un vero e proprio mutamento dell'originaria funzione della legge e, per questa via, una progressiva specificazione dei suoi contenuti.

La forma di stato liberale – si dice – si caratterizzava, innanzitutto, per la rigida separazione tra stato e società³¹. Lo Stato si limitava a definire esclusivamente gli ambiti entro cui l'autonomia privata avrebbe potuto esprimersi liberamente. Tramite la legge, lo Stato si limitava, infatti, a riconoscere diritti – intesi ancora quali semplici pretese di libertà – e, conseguentemente, a garantirli tramite un apparato sanzionatorio. Il compito della legge era quindi limitato alla definizione del confine tra la libertà individuale e l'autorità dello Stato. Una volta definito il confine, il concreto conformarsi delle relazioni intersoggettive sarebbe dipeso dal mero esercizio delle libertà astrattamente riconosciute, indipendentemente dalla loro conformità a un qualche principio ordinatore di giustizia.

Il corpo sociale che – all'indomani delle rivoluzioni del XVIII secolo – aveva ottenuto riconoscimento nella camera “bassa” dei parlamenti nazionali, d'altro canto, era tendenzialmente un corpo «omogeneo», non certo rappresentativo delle diverse componenti sociali, ma della sola classe borghese. La legge, schematizzando una realtà invero più complessa, non era quindi il prodotto di un

³⁰ Sul punto E. Forsthooff, *Rechtsstaat im wandel*, Stuttgart, 1964, trad. it. di L. Riegert e C. Amirante, *Stato di diritto in trasformazione*, spec. cap. V, *Leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1973, 105.

³¹ In questo senso cfr. G.U. Rescigno, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, cit., 3.

processo di integrazione politica tra forze confliggenti, bensì l'espressione della sola classe sociale dominante³².

La funzione meramente garantista della legge e la tendenziale omogeneità, nei termini anzidetti, della società politica liberale hanno quindi contribuito a consolidare l'idea che proprio la «generalità» e l'«astrattezza» fossero i contenuti caratteristici della legge. Questo modello teorico è sembrato entrare in crisi con l'affermarsi dello Stato costituzionale.

L'introduzione nelle Costituzioni del secondo dopoguerra di taluni principi materiali di giustizia e l'allargamento dell'elettorato attivo – conseguente all'introduzione del suffragio universale – segnano una profonda discontinuità rispetto al modello liberale. Tale discontinuità si manifesta non solo nella complessiva ridefinizione del rapporto tra l'individuo e lo Stato (ora tenuto a erogare prestazioni e non solo più garanzie), ma anche nella progressiva trasformazione della stessa funzione legislativa. Con la nascita dello Stato sociale, infatti, la legge non si limita più a separare gli ambiti riservati all'autonomia privata da quelli governati invece dall'autorità pubblica (secondo la dicotomia lecito/illecito). Nella nuova forma di stato, la legge – e più in generale la funzione legislativa – tende a conformare direttamente le relazioni individuali ai principi di giustizia sostanziale accolti dalla Costituzione. Essa, in buona sostanza, non si limita a definire gli ambiti e le forme dell'autonomia privata ma, in taluni casi, si spinge al punto di predeterminare il contenuto della stessa (secondo l'ideale di giustizia sancito dalle norme costituzionali di scopo).

La legge, peraltro, non rappresenta più il prodotto di un unico, omogeneo, interesse “di classe”, ma si trasforma nell'atto giuridico che compone interessi spesso confliggenti, espressione di componenti sociali oramai politicamente riconosciute: «l'atto creativo del diritto legislativo – come è stato osservato – è l'esito di un processo politico nel quale operano numerosi soggetti sociali particolari (gruppi di pressione, sindacati, partiti). Il risultato di questo processo a più voci è per sua natura segnato dai caratteri di occasionalità. Ciascuno degli attori sociali, quando ritiene di aver acquisito una forza sufficiente per spostare a proprio favore i termini dell'accordo, richiede l'approvazione di nuove leggi che sanciscano il nuovo rapporto di forze. E questa occasionalità è la perfetta contraddizione della generalità e dell'astrattezza delle leggi, queste ultime legate a una certa visione razionale del diritto, impermeabile al puro gioco dei rapporti di forza»³³.

Lo stato sociale e l'inserimento di nuove componenti sociali nel circuito della rappresentanza politica avrebbero quindi messo definitivamente in crisi il paradigma classico della legge «generale» e «astratta». Il prevalere della concezione formale della legge su quella materiale – e il conseguente riconoscimento della forza di legge a ogni atto adottato secondo il procedimento legislativo,

³² Al riguardo cfr. G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, spec. 35 e segg.

³³ Così G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, cit., 44. Al riguardo cfr. altresì Id., *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, Utet, Torino, 1988, spec. 154-155.

indipendentemente dalla generalità oppure particolarità del suo contenuto³⁴ – avrebbe poi legittimato, anche in termini costituzionali, il ricorso a una legislazione sempre più settoriale e particolare. In questa prospettiva talune «leggi-provvedimento» sarebbero non solo compatibili con la forma di stato sociale, ma addirittura funzionali alla sua concreta realizzazione³⁵.

La ricostruzione tratteggiata, pur largamente accettata, si presta a qualche osservazione critica. Essa non sembra in grado di provare l'avvenuta trasformazione della funzione legislativa nel passaggio dalla forma di stato liberale a quella propriamente sociale. Una rapida e anche sommaria ricognizione della legislazione sabauda pre-unitaria permette, infatti, di rintracciare esempi paradigmatici di leggi che, secondo la classificazione proposta, paiono «personali» oppure «concrete»:

- l'articolo unico della l. 16 febbraio 1854 prevedeva la concessione, sul bilancio dello Stato, di una pensione annua «di Lire *duecento quaranta* a Margherita Norat vedova di Giovanni Battista Dossinier morto il 9 gennaio 1854 per aver combattuta l'insurrezione avvenuta nella provincia d'Aosta»;
- l'art. 1 della l. 29 gennaio 1859 con il quale si autorizzava «la spesa di L. 500,000 per il pagamento della dote di S.A.R. la Principessa Clotilde Maria Teresa Luigia di Savoia, in conformità del trattato conchiuso in data 25 corrente gennaio tra S.M. il Re di Sardegna e S.M. l'Imperatore dei Francesi»;
- l'art. 1 della l. 17 aprile 1859 con cui si autorizzava la «spesa straordinaria di L. 22,743.15 per indennità al Dottor Morse pell'apparecchio telegrafico da lui inventato»;
- oppure l'art. 1 della l. 26 giugno 1853 con cui la Ditta Edoardo Pickering e Compagnia era autorizzata «a divenire alla costruzione di una ferrovia che, partendo dalla città di Pinerolo, metta a Torino»;
- oppure ancora l'art. 1 della l. 29 gennaio sempre del 1853 con cui la Società anonima («costituita con atto delli 2 ottobre 1852, rogato Tiscornia, ed approvato con Decreto Reale delli 27 successivo

³⁴ Al riguardo cfr. L. Paladin, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. Cost.*, 1962, 873 e segg.

³⁵ In questo senso cfr. A. Franco, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento*, in *Giur. Cost.*, 1989, 1051. Nel medesimo senso cfr. altresì G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, VII ed., Zanichelli, Bologna, 2002, 389. Qualche perplessità in merito al fatto che la legge, con la progressiva affermazione dei principi comunitari in materia di libera concorrenza, rappresenti ancora oggi lo strumento privilegiato per la realizzazione dello Stato sociale mostra invece F. Cintoli, *Posizioni giuridicamente tutelate nella formazione della legge provvedimento e «valore di legge»*, in AA.VV., *Legge in sostituzione di atto amministrativo. Atti preparatori e attuativi di atto legislativo. Responsabilità del legislatore e responsabilità dell'amministrazione e verso l'amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2001, 112 e segg.

novembre») era autorizzata «a divenire alla costruzione di una strada ferrata da Genova a Voltri»³⁶.

Alla luce degli esempi richiamati, la specificazione dei contenuti delle leggi non sembra caratterizzare la sola legislazione dello stato sociale. Al contrario, in ordinamenti ascrivibili a tutt'altra forma di stato il grado "di dettaglio" di talune leggi ha raggiunto livelli oggi inimmaginabili. Indipendentemente dalle singole discipline di settore (e dai divieti anche di matrice sovranazionale in esse vigenti) susciterebbe oggi qualche perplessità una legge che individuasse nominativamente il destinatario di un beneficio economico, oppure il soggetto cui affidare direttamente un appalto pubblico. Ciò che invece sembra caratterizzare, da un punto di vista della legislazione, la forma di stato sociale – almeno nei momenti in cui prevalgono concezioni espansive della Costituzione e dei suoi principi di giustizia – è l'incremento del numero di leggi. La scrittura nel testo della Costituzione del principio di uguaglianza sostanziale impone, infatti, al legislatore di intervenire in ambiti prima riservati all'autonomia privata. La differenza rispetto al modello precedente è però di tipo quantitativo, non certo qualitativo.

4. Le «leggi-provvedimento» come una tipologia di leggi vietate dalla Costituzione. Critica.

Alcune ricostruzioni – in aperta polemica con la giurisprudenza costituzionale – sembrano adombrare la possibilità che dall'art. 70 della Costituzione possa trarsi il divieto di «leggi-provvedimento»: «l'idea che la funzione legislativa che l'art. 70 attribuisce alle camere – si dice – possa ridursi al potere di fare le leggi, senza alcuna indicazione sul loro contenuto, non appare, alla luce del complessivo disegno costituzionale, del tutto giustificata»³⁷. Il menzionato articolo costituzionale – se interpretato in connessione con talune altre disposizioni costituzionali (in particolare con quelle riguardanti: gli atti aventi forza di legge del Governo, le funzioni degli organi giurisdizionali e amministrativi, il principio di uguaglianza, il diritto di difesa) – sembra, infatti, configurare un modello di legislazione necessariamente astratta e cioè «per categorie»³⁸. Riprendendo le suggestioni delle «concezioni sostanzialistiche» della funzione legislativa, si mette quindi in discussione il paradigma positivisticò che identifica la validità dell'atto con il procedimento previsto per la sua adozione per riconnetterla –

³⁶ Gli esempi riportati nel testo sono tratti dalla raccolta di legislazione storica presente sul sito *Archivio di diritto e storia costituzionali*, consultabile all'indirizzo internet www.dircost.unito.it, sezione *Ricerche di storia legislativa*, curata da R. Viriglio.

³⁷ Così F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 116. Questa opinione è in qualche modo sostenuta anche da taluni orientamenti che – in altra prospettiva – hanno argomentato l'esistenza, nel nostro ordinamento, di una «riserva di amministrazione». Per una ricostruzione di tali orientamenti cfr. D. Vaiano, *La riserva di funzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1996.

³⁸ Cfr. F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 117. In precedenza cfr. già V. Crisafulli, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968, 949.

questa volta – al contenuto di ciascuna disposizione normativa: le leggi, si torna quindi a sostenere, devono contenere norme e non provvedimenti³⁹.

Tali ricostruzioni – in aperta polemica, questa volta, con le ricostruzioni illustrate al paragrafo precedente – negano che una legislazione «generale» e «astratta» possa impedire la realizzazione degli obiettivi «emancipanti»⁴⁰ fatti propri dallo Stato sociale: «se è compito dello Stato sociale – si è osservato – rimuovere gli ostacoli che impediscono alle categorie più disagiate di partecipare – in condizioni di vera uguaglianza – alla vita politica, economica e sociale del Paese, assicurare ai meno abbienti condizioni di vita dignitose, redistribuire ricchezze, offrire sicurezza sociale, fornire servizi pubblici, e via seguitando, non è detto che queste prestazioni vadano realizzate con lo strumento legislativo e non debbano essere erogate dall'autorità amministrativa sulla base di preve determinazioni normative. In altre parole la circostanza che lo Stato sociale assuma su di sé compiti ulteriori rispetto a quelli dello Stato liberale di per sé non comporta alcuna alterazione nei rapporti tra legislazione ed amministrazione»⁴¹. Al contrario, anche nello stato sociale l'attuazione amministrativa della legge – congiuntamente, peraltro, ai principi costituzionali riguardanti la responsabilità dei funzionari pubblici e la tutela giurisdizionale dei diritti – rappresenta, pur sempre, la garanzia fondamentale contro l'arbitraria distribuzione dei benefici sociali. Eliminare quindi il momento amministrativo e riservare al legislatore sia la decisione politica, sia la sua concreta realizzazione (e cioè, secondo la nota distinzione crisafulliana, sia il «prevedere», sia il «provvedere»⁴²) «non equivale [quindi] a realizzare lo Stato sociale, ma a riservare al potere politico ogni libertà, compresa quella dell'arbitrio»⁴³. In questa prospettiva, il divieto, costituzionale, di «leggi-provvedimento» sarebbe funzionale alla piena e imparziale realizzazione dello Stato sociale.

Anche la ricostruzione appena tratteggiata ha suscitato qualche osservazione critica. In assenza di una norma costituzionale che vieti esplicitamente implicitamente (attraverso l'argomento *a contrario*) le «leggi-provvedimento», ritenere detto divieto contenuto nell'art. 70 Cost. significa infatti: innanzitutto, interpretare estensivamente, oltre il testo della Costituzione, i limiti ai diritti del Parlamento (laddove il canone della stretta interpretazione vorrebbe, invece, che i limiti ai diritti costituzionali siano sempre interpretati in modo restrittivo e cioè attraverso l'argomento letterale); in

³⁹ Sul punto cfr. V. Crisafulli, *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, in *Giur. Cost.*, 1962, 133.

⁴⁰ Cfr. A. Di Giovine – M. Dogliani, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Quest. Giust.*, n. 2, 1993.

⁴¹ F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 120.

⁴² Sulla distinzione cfr. V. Crisafulli, *Atto normativo*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, 255.

⁴³ Così, ancora, F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 121. In precedenza cfr. Id., *Sull'unità della funzione legislativa*, in *Dir. Soc.*, 1997, 553 e segg. In precedenza Id., *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 2004, 89.

secondo luogo, riaffermare tesi – la legge in senso materiale – superate dalla dottrina dominante e mai accolte dall’Assemblea costituente (orientate invece a ritenere che la validità della legge dipende, esclusivamente, dal procedimento per la sua adozione, indipendentemente dal suo contenuto)⁴⁴. Ma nell’interpretazione dei testi costituzionali – e delle sue parti riguardanti la forma di stato e di governo, in particolare – «deve essere riconosciuto un obiettivo peso all’argomento storico, o del legislatore conservatore, in forza del quale si presume che le espressioni linguistiche che ricorrono delle Carte per designare i fondamentali poteri e organi dello Stato siano utilizzati secondo il significato che loro era attribuito dalla tradizione politico-culturale diffusa e dominante nel momento in cui una determinata Carta venne redatta»⁴⁵.

E in perfetta sintonia con questo modo di argomentare, la Corte costituzionale ritiene oggi che «tanto la Costituzione (artt. 70 e 121), quanto gli Statuti regionali definiscono la legge, non già in ragione del suo contenuto strutturale o materiale, bensì in dipendenza dei suoi caratteri formali, quali la provenienza da un certo organo o da un certo potere, il procedimento di formazione e il particolare valore giuridico (rango primario delle norme legislative, trattamento giuridico sotto il profilo del sindacato, resistenza all’abrogazione, etc.)»⁴⁶.

5. L’ammissibilità delle «leggi-provvedimento». Una ridefinizione del problema.

La questione riguardante l’ammissibilità, nel nostro ordinamento, delle «leggi-provvedimento» non presenta invero alcuna particolare specificità rispetto alla questione di legittimità costituzionale suscitata da una qualsivoglia legge ordinaria, non altrimenti connotata. Discutere dell’ammissibilità delle «leggi-provvedimento» significa infatti: (i) individuare il principio costituzionale “antagonista” rispetto alla specifica «legge-provvedimento» oggetto di indagine; (ii) definire, in riferimento alla vicenda concreta, il «contenuto essenziale» del principio costituzionale “antagonista”; (iii) stabilire, quindi, se la Costituzione contenga uno specifico divieto all’adozione di quella particolare «legge-provvedimento». Detto altrimenti: discutere intorno all’ammissibilità di una «legge-provvedimento» significa risolvere un’ordinaria questione di legittimità costituzionale. La classificazione proposta può quindi essere utilizzata – e a nostro avviso mantiene una limitata utilità – per mettere in luce i termini della possibile questione di legittimità costituzionale suscitata da ciascuna figura generale di «legge-provvedimento». In estrema sintesi si può dire che:

- (a) Alle «leggi personali» che pongono limiti a un qualche diritto costituzionalmente garantito, si contrappone, innanzitutto, l’istituto della riserva di giurisdizione. Una legge che prevedesse un

⁴⁴ Per l’illustrazione di questi argomenti cfr. M. Dogliani, *Riserva di amministrazione?*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, 684 e segg.

⁴⁵ Così M. Dogliani, *Riserva di amministrazione?*, cit., 685.

⁴⁶ Così Corte costituzionale, sentenza n. 241 del 2008, punto n. 6.4. del Considerato in diritto.

limite individuale all'esercizio di una libertà entra in contrasto con la prescrizione costituzionale che vuole detto limite adottato tramite un provvedimento, motivato, dell'autorità giudiziaria⁴⁷. Alle altre leggi personali «leggi personali» (di vantaggio) e alle «leggi concrete» (soprattutto alle leggi che, disciplinando direttamente una fattispecie concreta, si rivolgono a una classe chiusa di destinatari) si contrappone, invece, il principio di uguaglianza formale (declinato nel controverso canone della ragionevolezza). Una legge attributiva di un beneficio, appunto personale, anche se non discriminatoria rispetto ai profili esplicitamente indicati dall'art. 3, primo comma Cost., suscita pur sempre qualche perplessità rispetto al contenuto originario del menzionato principio, declinato nella formula «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge». La questione riguardante l'ammissibilità di questa tipologia di leggi coincide dunque con quella – “classica” e mai risolta – riguardante l'individuazione del significato prescrittivo del principio di uguaglianza formale.

- (b) Alle «leggi meramente esecutive» sembra, infine, contrapporsi il diritto alla tutela giurisdizionale dei soggetti destinatari del «provvedimento» adottato in forma di legge. Una legge che rivesta con la forza, appunto, “di legge” un atto sostanzialmente amministrativo preclude, ai soggetti destinatari dell'atto medesimo, la possibilità di ricorrere direttamente all'autorità giudiziaria per la tutela dei propri diritti oppure interessi legittimi (come invece previsto dall'art. 113, primo comma, Cost.). La questione riguardante l'ammissibilità di questa tipologia di leggi coincide dunque con la questione – anch'essa “classica” e mai risolta – riguardante la configurabilità, nel nostro diritto costituzionale positivo, di una «riserva di amministrazione» o, quantomeno, di una «riserva di atto amministrativo».

6. Il carattere non scientifico, bensì ideologico dell'espressione «legge-provvedimento».

Alla luce delle considerazioni svolte, si può sinteticamente concludere che l'espressione «legge-provvedimento»: (i) non individua – con sufficiente precisione – i confini della classe di leggi che, per il loro contenuto, difetterebbero dei requisiti della «generalità» e dell'«astrattezza»; (ii) essendo indeterminata, l'espressione non individua poi – con precisione – una particolare tipologia di leggi caratterizzante, in modo esclusivo, la legislazione dello stato sociale; (iii) l'espressione, infine, non trova riscontro nel diritto costituzionale positivo (non essendo rintracciabile nel testo costituzionale alcuna indicazione specifica in merito al contenuto delle leggi).

⁴⁷ Per questa osservazione cfr., in particolare, G.U. Rescigno, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, cit., 4.

L'espressione «legge-provvedimento» – al pari di quelle che alludono alla legge come insieme di norme «generali» e «astratte»⁴⁸ – è dunque un'espressione prevalentemente ideologica, in cui si riflette un implicito giudizio negativo nei confronti della discrezionalità politica (percepita, innanzitutto, come possibile fonte di privilegi, discriminazioni, ingiustizie...) ⁴⁹. Un giudizio che rischia però di alimentare, anche tra i giuristi, un pericoloso atteggiamento di sfiducia nei confronti dell'organo rappresentativo. La possibilità per il legislatore di specificare il contenuto delle leggi, di operare distinzioni, di distinguere le situazioni (in ultima analisi di esercitare la discrezionalità politica che la Costituzione gli riconosce) è invero connaturata alla stessa funzione legislativa⁵⁰. La questione che rimane aperta riguarda, ovviamente, la misura della specificazione dei contenuti e delle distinzioni legislative e cioè l'individuazione dei limiti costituzionali alla discrezionalità del legislatore.

⁴⁸ In questo senso cfr. N. Bobbio, *Teoria generale del diritto*, cit., 149. Le matrici politco-culturali delle concezioni che riconoscono un «valore» alla legge generale e astratta e un «disvalore» a quella concreta (l'espressione è di M. Dogliani, *Riserva di amministrazione?*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, 675) sono note.

Da un lato, «il liberalismo», poggiato sulla costruzione dogmatica elaborata da Rousseau della legge come espressione della «volontà generale». La «volontà generale» – purificata di ogni particolarismo contingente – sarebbe quella espressa dall'assemblea legislativa che, nell'esclusivo interesse della nazione, decide senza mediazioni e senza la necessità di alcun accordo tra «fazioni» o parti sociali in conflitto: «la legge è decisa dalla nazione *en corps* e si rivolge ai cittadini *en corps*, cioè indifferenziatamente. Ecco, bell'è fatta, la «superficie tutta uguale» cui la Rivoluzione mirava. La legge che scorre su questa superficie è, per natura, generale (si rivolge a tutti senza distinzioni personali) e astratta (cioè indipendente dalle circostanze di tempo e luogo)» (così G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia*, il Mulino, Bologna, 2008, 112).

Dall'altro lato, «l'autoritarismo dei regimi dualistici» dell'ottocento, poggiato invece sulla distinzione (anch'essa dogmatica) tra «legge materiale» e «legge formale» (cfr. ancora M. Dogliani, *Riserva di amministrazione?*, cit., 675). La distinzione, come noto, fu elaborata dalla dottrina tedesca tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo, in occasione del prolungato conflitto tra Bismarck e il parlamento prussiano in merito all'approvazione del bilancio (contrasto derivante dalla controversa politica espansionista del Cancelliere). Attraverso la distinzione si voleva impedire che la mancata approvazione parlamentare del bilancio potesse paralizzare l'azione dell'esecutivo (sulla distinzione cfr. F. Modugno, *Legge in generale* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 890). La distinzione – apparentemente superata dal progressivo affermarsi delle concezioni puramente formali della legge – riemergeva, in tutt'altro contesto, in occasione del vivacissimo dibattito suscitato, all'indomani dell'entrata in vigore della nostra Costituzione, dai decreti legislativi di esproprio previsti dalle leggi di riforma agraria del 1950 (la «legge Sila» del 12 maggio 1950, n. 230 e la successiva «legge stralcio» del 21 ottobre 1950, n. 841). Sulla vicenda cfr. C. Esposito, *Le leggi sulla riforma agraria e l'art. 138 della Costituzione*, ora in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 210 e segg.

⁴⁹ Al riguardo con particolare riferimento all'antiparlamentarismo dei regimi dualistici dell'ottocento cfr. già C. Mortati, *Legge provvedimento*, cit., pec. 61 e segg. su cui M. Dogliani, *Riserva di amministrazione?*, cit., 678.

⁵⁰ Sul punto cfr. G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, 208 e segg.

L'espressione «legge-provvedimento», almeno nel suo significato prescrittivo, genera forse l'illusione che detta questione possa trovare soluzione definitiva, in via appunto «generale» e «astratta», attraverso l'individuazione di una particolare tipologia di leggi.